

PERLAKUAN PEMAJU SWASTA APABILA  
BERHADAPAN DENGAN DASAR PERUMAHAN  
KOS RENDAH DI MALAYSIA

oleh

NOR 'AINI BINTI YUSOF

Tesis yang diserahkan untuk memenuhi  
keperluan bagi Ijazah Doktor Falsafah

November 2001

## PENGHARGAAN

Bersyukur kehadiran Allah swt kerana dengan limpah kurnia dan izinNya penyelidikan ini dapat disiapkan. Selawat dan salam atas junjungan Nabi Muhammad saw yang menunjukkan makna kesabaran dan keutamaan menuntut ilmu.

Saya amat berhutang budi kepada penyelia saya Profesor Abdul Ghani Salleh yang memberi bimbingan, komen dan cadangan sepanjang penyelidikan ini. Saya juga berhutang budi kepada pensyarah Program Latihan Penyelidikan, dan Jabatan Perancangan Bandar dan Wilayah, University of Sheffield atas bantuan awal sewaktu saya berada di sana. Tidak lupa ucapan terima kasih kepada kakitangan Pusat Pengajian Perumahan, Bangunan dan Perancangan, USM dan rakan-rakan lain, atas semangat, nasihat dan bantuan yang diberikan.

Setinggi penghargaan saya tujukan kepada Universiti Sains Malaysia yang sudi membiayai dan memberi cuti belajar bagi membolehkan pengajian ini dilaksanakan.

Setinggi ucapan terima kasih ditujukan kepada kakitangan Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, pihak berkuasa negeri Pulau Pinang dan Selangor dan pihak berkuasa tempatan di kedua-dua negeri tersebut, wakil daripada REHDA dan pemaju-pemaju perumahan di Pulau Pinang dan Selangor yang telah meluangkan masa untuk ditemubual. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada Pn Noraini Ali daripada Pusat Bahasa dan Terjemahan, USM yang membantu dari segi istilah dan tatabahasa. Tanpa kerjasama mereka, penyelidikan ini tidak akan menjadi kenyataan.

Kepada suami, Mohd Razali dan anak-anak; Abdullah Zubair, Amir Abdillah, Izzah Nabilah, Najihah Alya dan Ahmad Ghazi, ibu dan arwah ayah, terima kasih yang tidak terhingga atas doa, inspirasi dan kesabaran mengharungi masa tanpa penyelidik, sepanjang tempoh penyelidikan ini.

*Semoga Allah swt menganjari semuanya dengan sebaik-baik ganjaran.*

## JADUAL KANDUNGAN

<i>Muka Surat Judul</i>	i
<i>Penghargaan</i>	ii
<i>Jadual Kandungan</i>	iii
<i>Senarai Jadual</i>	ix
<i>Senarai Carta</i>	xi
<i>Senarai Carta Alir</i>	xi
<i>Senarai Carta Bar</i>	xi
<i>Senarai Lampiran</i>	xi
<i>Kependekan</i>	xii
<i>Abstrak</i>	xiii
<i>Abstract</i>	xv

### BAB 1 : PENGENALAN

1.1	Pengenalan	1
1.2	Perumahan Kos Rendah & Pemaju Swasta	2
1.3	Perumahan Kos Rendah & Pemaju Swasta di Malaysia	6
1.4	Tujuan Penyelidikan	9
1.5	Tumpuan Penyelidikan	10
1.6	Organisasi Penyelidikan	11
1.7	Rumusan	13

### BAB 2 : KONSEP, MASALAH & DASAR PERUMAHAN

2.1	Pengenalan	15
2.2	Definisi & Konsep Perumahan	16
2.3	Peranan Perumahan	18
2.4	Urbanisasi & Masalah Perumahan	
	2.4.1 Urbanisasi di Negara Sedang Membangun	20
	2.4.2 Masalah Perumahan di Negara Sedang Membangun	24
2.5	Dasar Perumahan	31
	2.5.1 Sejarah Dasar Perumahan	32
	2.5.2 Perkembangan & Perubahan Dasar Perumahan di Negara Sedang Membangun	34
	2.5.2.1 Fasa Pemodenan & Pertumbuhan Bandar	36

2.5.2.2 Fasa Agihan Semula & Pertumbuhan	39
2.5.2.3 Fasa Pendekatan Pemudah Cara	41
2.5.3 Kesan Dasar dalam Mengatasi Masalah Perumahan	45
2.6 Rumusan	49
Nota Akhir	50
 <b>BAB 3 : PEMAJU SWASTA DALAM PEMAJUAN PERUMAHAN</b>	
3.1 Pengenalan	51
3.2 Pemaju Swasta & Pemaju Perumahan	
3.2.1 Definisi Pemaju Swasta	52
3.2.2 Definisi Pemajuan Perumahan	52
3.2.3 Peranan Pemaju	53
3.3 Kajian Tentang Pemaju	
3.3.1 Sejarah awal	55
3.3.2 Model Perlakuan Pemaju	58
3.4 Ciri-ciri Dalaman Pemaju Swasta	60
3.5 Motif, Faktor Luaran & Keputusan Utama	63
3.6 Bentuk Perlakuan Pemaju	65
3.6.1 Perlakuan Terhadap Perumahan Kos Rendah atau Perumahan Termampu	65
3.6.2 Perlakuan Membeli Tanah	78
3.6.3 Perlakuan Memegang Tanah	81
3.6.4 Perlakuan Membina	83
3.6.5 Perlakuan Perundingan & Tawar-Menawar	93
3.6.6 Perlakuan Terhadap Perubahan	97
3.7 Rumusan	106
Nota Akhir	110

## BAB 4 : METODOLOGI PENYELIDIKAN

4.1	Pengenalan	111
4.2	Proses Penyelidikan	112
4.3	Rangka Kerja Konsep	116
4.4	Persoalan Penyelidikan	118
4.5	Hipotesis Penyelidikan	119
4.6	Strategi Penyelidikan	121
4.7	Skop Penyelidikan	125
4.8	Pendekatan Penyelidikan : Justifikasi Menggunakan 2 Pendekatan Kajian	126
4.8.1	Kajian Perlakuan	
4.8.1.1	Model Perbandingan Statik lawan Model Perlakuan Pemaju	127
4.8.1.2	Aplikasi Kajian Perlakuan dalam Penyelidikan	130
4.8.2	Kajian Pelaksanaan Dasar	
4.8.2.1	Justifikasi Pemilihan : Pendekatan Gabungan	131
4.8.2.2	Tema Pendekatan Gabungan	136
4.8.2.3	Aplikasi Pendekatan Gabungan dalam Penyelidikan	137
4.9	Rumusan	139
	Nota Akhir	140

## BAB 5 : KAEDAH PENGUMPULAN & ANALISIS DATA

5.1	Pengenalan	141
5.2	Kaedah Pengumpulan Data	142
5.2.1	Kaedah Kuantitatif lawan Kaedah Kualitatif	143
5.2.2	Justifikasi Pemilihan Teknik Temubual Kualitatif	149
5.3	Kerja Lapangan	154
5.3.1	Kajian Awal	154

5.3.2 Kajian Mendalam	156
5.3.2.1 Pemilihan Sampel	158
5.3.2.2 Pembentukan Panduan Temubual	163
5.3.2.3 Mencula Temubual	165
5.3.2.4 Proses Kerja Lapangan Kajian Mendalam (Temubual Pemaju)	166
5.3.2.5 Maklum Balas Daripada Pihak Berkuasa	170
5.3.2.6 Pengemaskinian Data	170
5.3.3 Temubual	
5.3.3.1 Strategi Memperoleh Temubual	171
5.3.3.2 Perjalanan Temubual	172
5.3.3.3 Kelebihan Menggunakan Teknik Temubual Kualitatif	176
5.4 Analisis Data	177
5.4.1 Mentranskrip atau Memindahkan Data Temubual daripada Pita Rakaman kepada Teks	179
5.4.2 Mengurus atau Menyusun Atur Data	181
5.4.3 Mengenali Data	181
5.4.4 Melihat Corak & Tema serta Membentuk Kategori	182
5.4.5 Mencari Penjelasan Alternatif kepada Data	184
5.4.6 Menulis Laporan	185
5.5 Halangan	
5.5.1 Halangan Kerja Mengumpul Data	185
5.5.2 Halangan Semasa Menganalisis Data	188
5.6 Rumusan	189
Nota Akhir	190
BAB 6 : PELAKSANAAN DASAR PERUMAHAN KOS RENDAH DI MALAYSIA	
6.1 Pengenalan	191
6.2 Peranan Industri Perumahan Di Malaysia	192

6.3	Urbanisasi & Masalah Perumahan Di Malaysia	194
6.4	Sejarah Perkembangan Dasar Perumahan Di Malaysia	205
6.5	Dasar Perumahan Kos Rendah Di Malaysia	217
6.5.1	Dasar Perumahan Kos Rendah di Peringkat Kerajaan Pusat	
6.5.1.1	Pembentukan Dasar & Latar Belakang Perundangan	218
6.5.1.2	Perundingan dengan Pihak Lain dalam Pembentukan Dasar	223
6.5.1.3	Ciri-ciri Dasar Perumahan Kos Rendah	224
6.5.2	Dasar di Peringkat Kerajaan Negeri	229
6.5.2.1	Dasar Perumahan Negeri Pulau Pinang	231
6.5.2.2	Dasar Perumahan Negeri Selangor	232
6.5.3	Dasar di Peringkat Kerajaan Tempatan	234
6.6	Rumusan	239
	Nota Akhir	241

## BAB 7 : PERLAKUAN PEMAJU SWASTA TERHADAP DASAR PERUMAHAN KOS RENDAH

7.1	Pengenalan	242
7.2	Ciri-ciri Responden (Pemaju)	244
7.3	Jenis Firma Pemaju	245
7.4	Motif Pemaju	253
7.5	Perlakuan Pemaju Terhadap Dasar Perumahan Kos Rendah	256
7.5.1	Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Membeli Tanah	257
7.5.2	Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Memegang Tanah	263
7.5.3	Pengaruh Dasar Terhadap Tindakan Membina	268
7.5.4	Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Membina	275
7.5.4.1	Ciri-ciri Tanah	275
7.5.4.2	Perlakuan Memfasa Pemajuan	279

7.5.4.3 Adakah Rumah Kos Rendah Dimajukan di Tapak yang Sama dengan Rumah Jenis Lain?	284
7.5.4.4 Jenis Hartanah yang Dibina Selain Rumah Kos Rendah	286
7.5.4.5 Pengaruh Dasar Terhadap Saiz Projek atau Bilangan Rumah yang Dibina	295
7.5.5 Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Perundingan dengan Pihak Berkuasa	299
7.5.6 Sikap Pemaju Terhadap Dasar	306
7.6 Pembuktian Hipotesis & Subhipotesis	310
7.7 Rumusan	319

## BAB 8 : RUMUSAN

8.1 Pengenalan	322
8.2 Ringkasan Perbincangan	322
8.3 Penemuan Utama	324
8.4 Implikasi Penemuan	327
8.5 Cadangan	330
8.6 Penyelidikan Lanjut	333
8.7 Kesimpulan	335
Nota Akhir	338
<i>Rujukan</i>	339
<i>Lampiran-lampiran</i>	363



## SENARAI JADUAL

6.1	Sasaran Perumahan Kos Rendah RMKe-3 hingga RMKe-8	227
7.1	Saiz Pemaju	246
7.2	Lokasi Operasi Pemaju	247
7.3	Pengalaman Pemaju	248
7.4a	Ciri-ciri Pemaju di Pulau Pinang	249
7.4b	Ciri-ciri Pemaju di Selangor	250
7.5a	Pemaju Pulau Pinang : Pemaju Semakan	251
7.5b	Pemaju Selangor : Pemaju Semakan	252
7.6a	Motif Pemaju di Pulau Pinang	254
7.6b	Motif Pemaju di Selangor	255
7.7a	Pemaju Pulau Pinang : Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Membeli Tanah	258
7.7b	Pemaju Selangor : Pengaruh Dasar Terhadap Perlakuan Membeli Tanah	260
7.8a	Pemaju Pulau Pinang : Perlakuan Memegang Tanah	266
7.8b	Pemaju Selangor : Perlakuan Memegang Tanah	267
7.9a	Pemaju Pulau Pinang : Subsidi yang Ditanggung	271
7.9b	Pemaju Selangor : Subsidi yang Ditanggung	272
7.10a	Pemaju Pulau Pinang : Ciri-ciri Tanah yang Dimajukan dengan Rumah Kos Rendah	276
7.10b	Pemaju Selangor : Ciri-ciri Tanah yang Dimajukan dengan Rumah Kos Rendah	277
7.11a	Pemaju Pulau Pinang : Fasa Rumah Kos Rendah Dibina	282
7.11b	Pemaju Selangor : Fasa Rumah Kos Rendah Dibina	283
7.12a	Pemaju Pulau Pinang : Hartanah lain yang Dibina Selain Rumah Kos Rendah	292
7.12b	Pemaju Selangor : Hartanah lain yang Dibina Selain Rumah Kos Rendah	293
7.12c	Perlakuan Pemaju Semasa Pasaran Meleaset	294

7.13a	Pemaju Pulau Pinang : Saiz Projek atau Bilangan Rumah	297
7.13b	Pemaju Selangor : Saiz Projek atau Bilangan Rumah	298
7.14a	Pemaju Pulau Pinang : Strategi Perundingan	304
7.14b	Pemaju Selangor : Strategi Perundingan	305

## SENARAI CARTA

5.1	Maklumat Temubual	180
5.2	Catatan Dalam Transkrip	182
5.3	Corak dan Tema	183
5.4	Kategori – Lokasi Operasi	184

## SENARAI CARTA ALIR

1.1	Organisasi Penyelidikan	12
4.1	Proses Penyelidikan	115
5.1	Proses Kajian Mendalam	157
5.2	Proses Temubual Pemaju	169

## SENARAI CARTA BAR

7.1	Kategori Responden Pemaju Swasta	245
-----	----------------------------------	-----

## SENARAI LAMPIRAN

A	Panduan Temubual Pemaju Swasta	363
B	Panduan Temubual Pihak Berkuasa Tempatan	365
C	Panduan Temubual Kerajaan Negeri	368
D	Panduan Temubual Kerajaan Pusat	370
E	Panduan Temubual REHDA	372
F	Garis Panduan Perumahan Kos Rendah : Pihak Berkuasa Tempatan di Negeri Pulau Pinang	374
G	Garis Panduan Perumahan Kos Rendah : Pihak Berkuasa Tempatan di Negeri Selangor	375

# KEPENDEKAN

CERFE	Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio
DBKL	Dewan Bandaraya Kuala Lumpur
DEB	Dasar Ekonomi Baru
FELCRA	Lembaga Penyatuan dan Pemulihan Tanah Persekutuan ( <i>Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority</i> )
FELDA	Lembaga Kemajuan Tanah Persekutuan ( <i>Federal Land Development Authority</i> )
JPBDNS	Jabatan Perancang Bandar dan Desa Negeri Selangor
JPN	Jabatan Perancang Negeri
KDNK	Keluaran Dalam Negara Kasar
KNK	Keluaran Negara Kasar
KPKT	Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan
MDG	Majlis Daerah Gombak
MPAJ	Majlis Perbandaran Ampang Jaya
MPPJ	Majlis Perbandaran Petaling Jaya
MPPP	Majlis Perbandaran Pulau Pinang
MPSA	Majlis Perbandaran Shah Alam
MPSP	Majlis Perbandaran Seberang Perai
PERNAS	Perbadanan Nasional
PKEN	Perbadanan Kemajuan Ekonomi Negeri
REHDA	Persatuan Pemaju Hartanah dan Perumahan Malaysia ( <i>Real Estate and Housing Developer Association</i> )
RISDA	Lembaga Industri Getah Pekebun Kecil ( <i>Rubber Industry Smallholders Authority</i> )
SPEAD	Jawatankuasa Juruukur, Perancang, Jurutera, Arkitek dan Pemaju ( <i>Surveyor, Planner, Engineer, Architect and Develop Committee</i> )
UDA	Perbadanan Pembangunan Bandar
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements
UNDP	United Nations Development Programme
UPEN	Unit Perancang Ekonomi Negeri

## ABSTRAK

Pendekatan pemudah cara yang dilaksanakan oleh kebanyakan negara di dunia bagi mengatasi masalah perumahan telah menimbulkan perdebatan hangat di kalangan pembuat dasar dan penyelidik tentang pihak yang sebenarnya memperoleh manfaat daripada pendekatan ini. Pendekatan ini yang memberi tanggungjawab yang lebih besar kepada pemaju swasta membina rumah untuk golongan berpendapatan rendah menimbulkan keraguan bahawa kepentingan korporat dan golongan berpendapatan tinggi akan lebih diutamakan daripada golongan sasaran.

Tujuan penyelidikan ini ialah untuk menganalisis perlakuan pemaju swasta apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah di Malaysia. Ia menyelidik sama ada dasar yang menghendaki pemaju membina sekurang-kurangnya 30 peratus rumah kos rendah, berupaya memastikan pemaju membina rumah tersebut. Ia meneliti perlakuan pemaju membeli dan memajukan tanah serta perlakuan perundingan dan tawar-menawar dengan pihak berkuasa, apabila berhadapan dengan dasar berkenaan, semasa pasaran berkeadaan baik dan meleset.

Berasaskan senarai pemaju yang diberi lesen oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, responden dipilih dengan menggunakan kaedah pensampelan secara sengaja. Teknik temubual kualitatif dimanfaatkan agar kajian secara mendalam dilaksanakan pada bilangan responden yang kecil. Temubual dilaksanakan dengan pemaju swasta, pihak berkuasa tempatan, pihak berkuasa negeri, pihak kementerian dan wakil daripada persatuan pemaju. Data ini kemudiannya dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif, iaitu kaedah suntingan.

Penyelidikan ini mendapati dasar perumahan kos rendah berjaya mencorakkan perlakuan pemaju swasta di Malaysia dan berjaya memastikan pemaju memajukan rumah kos rendah, semasa pasaran berkeadaan baik. Semasa pasaran berkeadaan baik, selain daripada membina rumah kos rendah kerana dikehendaki berbuat demikian, pemaju cenderung membina rumah kos tinggi, rumah kedai, hartanah komersial dan industri. Sebaliknya semasa pasaran meleset, pemaju sukar membina rumah kos rendah, kerana ketiadaan permintaan rumah atau hartanah kos tinggi. Oleh

itu mereka mengubah suai pemajuan dengan membina rumah kos sederhana rendah dan kos sederhana, membina projek bersaiz kecil atau menangguhkan pemajuan.

Penemuan di atas membawa beberapa implikasi terhadap corak pemajuan perumahan pemaju swasta di Malaysia. Dasar perumahan kos rendah hanya berjaya memastikan pemaju membina rumah kos rendah, semasa pasaran berkeadaan baik iaitu bergantung kepada permintaan hartanah kos tinggi. Selain itu, tiada hubungan yang jelas antara syarat 30 peratus dengan keperluan perumahan golongan berpendapatan rendah. Pelaksanaan dasar tersebut juga tidak mengambil kira keperluan perumahan di sesuatu kawasan. Sebagai tambahan, pengecualian membina rumah kos rendah di kawasan yang mahal menyebabkan rumah tersebut dimajukan di kawasan yang murah, jauh daripada pusat bandar dan kemudahan asas hingga menyukarkan golongan berpendapatan rendah. Amalan subsidi silang menyebabkan pemaju cenderung membina hartanah kos tinggi dan mengabaikan rumah kos sederhana rendah dan kos sederhana. Akhir sekali, pengaruh politik dalam pemajuan perumahan menghasilkan keputusan yang memihak kepada pemaju.

*BEHAVIOUR OF PRIVATE DEVELOPERS TOWARDS LOW COST HOUSING POLICY IN  
MALAYSIA*

**ABSTRACT**

Enabling approach carried out by most countries in the world to overcome housing problems have given rise to heated debates amongst policy makers and researchers about the actual parties benefitting from the approach. This approach, which has given a bigger responsibility to the private developers providing houses for low income earners raises doubt that the interests of the corporate and high income earners are given priority than that of the target group.

The objective of this research is to analyse the behaviour of the private developers towards low cost housing policy in Malaysia. It investigates whether the policy which requires developers to build at least 30 percent low cost houses is able to ensure compliance. This study focuses on the behaviour of the developers when purchasing and developing land, as well as negotiation and bargaining behaviours with the authorities, when faced with the policy concerned, during good and bad market conditions.

Based on the list of developers given by the Ministry of Housing and Local Government, respondents were chosen by the purposive sampling method. Qualitative interviewing technique was used to enable an in depth study on a small number of respondent. Interview was carried out with private developers, local authorities, state authorities, the ministry and representative from developers organization. These data were then analysed using qualitative analysis, ie editing method.

This study finds that the low-cost housing policy is successful in moulding the behaviour of private developers in Malaysia, and succeeds in ensuring that developers build low cost houses during good market conditions. During this time, apart from building low cost houses in compliance to the stipulation, developers are also inclined to build high cost houses, shop houses, and commercial and industrial properties. On the other hand, when property market

are on the decline, developers face difficulty building low cost houses because of absence of demand for houses or high cost properties. As a result, they modify development by building low-medium and medium cost houses, undertaking small sized projects or postponing development.

The above findings carry a few implications in the pattern of housing development by private developers in Malaysia. The low cost housing policy is only successful in ensuring that developers build low cost houses during good market conditions, ie, depending on demand for high cost properties. Apart from that, there is no clear relationship between the 30 percent stipulation and housing needs of the low income earners. Execution of the policy also does not take into account the housing need of a certain area or locality. In addition, exemption from building low cost houses in expensive areas results in low cost houses being developed in cheap areas, far removed from the town centres and basic facilities, thus inconveniencing the low income earners. The practice of cross subsidy results in the developers being more inclined to build high cost properties, and neglecting medium and medium low cost houses. Finally, political influence in housing development results in to the advantage of the private developers.



## BAB 1

### PENGENALAN

#### 1.1 PENGENALAN

Dalam perbahasan tentang perumahan untuk golongan berpendapatan rendah, persoalan utama yang sering dibahaskan ialah meningkatkan penawaran rumah kos rendah melalui penglibatan lebih aktif pemaju swasta. Kecenderungan untuk melibatkan pemaju swasta dalam pemajuan rumah kos rendah adalah berasaskan kegagalan usaha di masa lampau dalam menangani masalah kekurangan rumah bagi golongan berpendapatan rendah dan kegagalan dasar lalu yang terlalu menumpukan peranan sektor awam dalam membina rumah kos rendah. Satu daripada strategi bagi mengatasi masalah tersebut ialah melalui pendekatan pemudah cara iaitu penglibatan lebih aktif pemaju swasta dalam memaju dan membina rumah kos rendah. Di samping itu, sektor awam memberi tumpuan terhadap kawalan dan mewujudkan suasana pasaran yang mendorong kepada pengeluaran rumah.

Bab ini bertujuan memberi pengenalan tentang isu-isu yang mendorong minat terhadap penyelidikan ini. Oleh itu, masalah perumahan kos rendah dan perubahan dasar perumahan yang membawa kepada penglibatan pemaju swasta dalam memajukan perumahan kos rendah akan disentuh secara ringkas. Kemudian dibincangkan pula masalah perumahan dan perubahan dasar dalam konteks negara Malaysia. Bahagian selanjutnya menggariskan tujuan, tumpuan dan organisasi penyelidikan.

## 1.2 PERUMAHAN KOS RENDAH & PEMAJU SWASTA

Penyediaan rumah yang mencukupi, terutamanya bagi golongan berpendapatan rendah masih merupakan masalah utama di kebanyakan negara di dunia. Satu daripada perubahan utama yang digariskan dan digunakan oleh Bangsa-bangsa Bersatu pada tahun 1988 bagi mengatasi masalah perumahan golongan berpendapatan rendah ialah memindahkan fungsi membina atau menyediakan rumah daripada sektor awam kepada pemaJU swasta. Perubahan dasar yang lebih dikenali sebagai *pendekatan pemudah cara* diperincikan dengan jelas dalam “Strategi Global untuk Penempatan Menjelang Tahun 2000” (UNCHS, 1991). Falsafah utama di sebalik pendekatan ini ialah kerajaan perlu menarik diri daripada terlibat secara langsung dalam penyediaan atau pembinaan rumah. Sebaliknya, kerajaan kini berperanan memastikan insentif dan kawalan yang sesuai dapat diadakan bagi memudahkan pasaran beroperasi secara cekap dan dalam beberapa perkara tertentu, campur tangan dalam pasaran bagi menjamin keadilan dan ketelusan (ibid). Falsafah ini dijelaskan oleh Bank Dunia (World Bank, 1987:1) : “*Public agencies can make the greatest contribution to the supply of housing not by building houses - an effort which, in the best of cases, meets only a tiny fraction of the need - but by improving the efficiency of the housing market so that more housing of the right kind is produced on a large scale by the formal and informal private sectors.*” atau sumbangan besar sektor awam kepada penawaran rumah ialah dengan tidak membina rumah. Sebaliknya ia perlu membaiki kecekapan pasaran perumahan agar lebih banyak rumah yang diperlukan dibina pada skala yang besar oleh sektor swasta (formal dan tidak formal).

Melalui pendekatan pemudah cara, kerajaan diminta menumpukan perhatian terhadap mewujudkan sokongan dalam bentuk perundangan, kewangan dan institusi dalam proses penyediaan rumah. Oleh yang demikian, walaupun dalam keadaan pasaran yang tidak sempurna, kecekapan pasaran perumahan dapat ditingkatkan dan dengan itu memungkinkan sektor swasta, formal dan tidak formal, membina pelbagai jenis rumah pada harga yang mampu dimiliki oleh rakyat (UNCHS, 1991).

Hasil daripada perubahan di atas, fokus utama dasar perumahan di kebanyakan negara pada akhir dekad ke-20 ialah menggalak dan membantu sektor swasta, badan bukan kerajaan dan organisasi komuniti untuk menambah penawaran rumah, menghapuskan subsidi yang mahal, kawalan harga dan peraturan yang tidak berkesan dan menghalakan sumber-sumber sektor awam yang terhad kepada perkara yang tidak dapat dilaksanakan oleh pihak lain; contohnya menyediakan tanah untuk pemajuan, merancang dan menyediakan kemudahan infrastruktur (UNCHS, 1991; von Einsiedel & Pura, 1997). Oleh itu, selain daripada pendekatan penyediaan perumahan oleh sektor awam, negara-negara di dunia kini mempunyai dua lagi pilihan iaitu pendekatan pemudah cara dan pendekatan penswastaan bagi mengatasi masalah perumahan golongan berpendapatan rendah (Morshidi *et al.*, 1996). Walau bagaimanapun, tidaklah jelas sama ada pelaksanaannya menepati satu daripada 3 pendekatan tersebut. Malah, pelaksanaannya lebih menurut tafsiran dan kesesuaian keadaan sosial, ekonomi dan politik negara tersebut. Pengalaman yang diperoleh daripada beberapa negara menunjukkan bahawa pasaran, firma dan individu merupakan aktor terbaik dalam menghasilkan rumah (UNCHS, 1996a). Jika golongan berpendapatan rendah mahu memperoleh manfaat daripada pasaran, badan bukan kerajaan dan organisasi komuniti perlu dilibatkan dalam pembinaan rumah. Tanpa perantaraan organisasi komuniti dan badan bukan kerajaan, kuasa pasaran bagi golongan berpendapatan rendah adalah terlalu lemah dan tidak berupaya untuk bersaing dengan aktor-aktor lain di pasaran. Kerajaan pula merupakan aktor utama yang memastikan kewujudan rangka kerja perundangan, kawalan dan fiskal bagi membolehkan pasaran dan organisasi sukarela terlibat dalam bidang yang mereka mahir tentangnya (*ibid.*).

Bukti-bukti yang ada setakat ini menunjukkan pelaksanaan pendekatan pemudah cara di beberapa negara sedang membangun memperoleh keputusan yang pelbagai. Pendekatan ini berjaya membaiki taraf perumahan dan kemudahan infrastruktur penduduk setinggan di Bandar Guatemala melalui program antara organisasi komuniti, sektor awam dan penyumbang dana antarabangsa (Gilbert, *et al.*, 1996). Pelaksanaan pendekatan ini juga mencapai kejayaan cemerlang dalam program pengumpulan dan pelupusan bahan buangan pepejal yang

dilaksanakan di beberapa buah negara sedang membangun (UNCHS, 1996b). Dalam program ini, pihak awam mengekalkan kawalan pentadbiran dan fiskal, tetapi kerja pengumpulan dan pelupusan diberi kontrak kepada firma tempatan sedangkan bekalan dan pembaikan peralatan dan jentera diberi kontrak kepada syarikat asing. Program ini bukan sahaja berjaya menangani masalah pelupusan bahan buangan pepejal, tetapi pada masa yang sama berjaya mewujudkan lebih banyak peluang pekerjaan (ibid). Sebaliknya, dalam program agihan tanah di Korea Selatan yang menggunakan pendekatan ini, ia memberi faedah kepada satu pihak sahaja iaitu firma swasta, untuk membolot semua keuntungan dan faedah. Perkara tersebut berlaku apabila pendekatan pemudah cara dilaksanakan semata-mata untuk mengurangkan beban dan tanggungan kerajaan dan bukannya membolehkan golongan berpendapatan rendah memperoleh laluan untuk memiliki rumah (ibid).

Perubahan peranan kerajaan daripada penyedia atau pembekal perumahan kepada pemudah cara dan pergantungan kerajaan kepada pihak swasta dalam pemajuan perumahan golongan berpendapatan rendah, telah menimbulkan perdebatan hangat tentang pihak yang sebenarnya memperoleh manfaat (daripada pendekatan ini), terutamanya apabila pendekatan tersebut dilaksanakan dengan mengabaikan matlamat-matlamat keadilan dan kelangsungan. Timbul keraguan bahawa apabila pihak swasta diberi tanggungjawab membina rumah kos rendah, kepentingan korporat dan golongan berpendapatan tinggi akan lebih diutamakan daripada golongan berpendapatan rendah (van der Linden, 1994; Lai, 1998).

Keraguan di atas telah mencetuskan beberapa pendekatan penyelidikan, khususnya pendekatan perlakuan pemaju, yang melihat hubungan antara dasar awam dengan pemaju swasta dalam proses pemajuan. Pendekatan perlakuan pemaju mengandaikan bahawa tindakan pemaju dalam melaksanakan operasi pemajuan berupaya mempengaruhi corak pemajuan sesuatu kawasan (Adam, 1994). Tindakan pemaju ini adalah berasaskan motif atau motif-motif yang ingin dicapai oleh pemaju dalam melaksanakan operasi pemajuan (Antwi & Henneberry, 1995). Isu penting yang menjadi tumpuan pendekatan perlakuan pemaju ialah perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan sesuatu dasar atau peraturan institusi awam (Monk, *et al.*, 1991). Dasar

dianggap sebagai satu set peraturan yang melingkungi atau menghadkan perlakuan pemaju. Pelaksanaan dasar pula dianggap boleh berubah hasil perundingan antara pihak-pihak yang terlibat. Model ini berpendapat, walaupun dasar dilihat sebagai satu halangan yang boleh mempengaruhi perlakuan pemaju, namun dasar dan pelaksanaan dasar juga merupakan hasil daripada perlakuan pemaju, bergantung kepada sejauhmana pemaju berjaya mempengaruhi dasar tersebut. Untuk menyelidik perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan sesuatu dasar, model ini mencadangkan penelitian dibuat ke atas perlakuan pemaju melaksanakan keputusan utama (membeli dan memegang tanah serta melaksanakan pemajuan) apabila berhadapan dengan dasar tersebut (ibid).

Kajian lalu menunjukkan sesuatu dasar berupaya mencorakkan perlakuan pemaju melaksanakan pemajuan. Pemaju didapati mengubah suai operasi pemajuan mereka dengan memilih tapak, lokasi dan membina jenis rumah yang tertentu (Keogh, 1985; Bailey, 1990; Barlow, 1990; Pervar, 1993; Needham & Lie, 1994; Monk, *et al.*, 1996). Pemaju juga didapati memasuki proses perundingan dan tawar-menawar bagi memohon kelonggaran dasar dan membuat hubungan dengan pihak tertentu khususnya ahli politik bagi menyokong permohonan mereka (Healey, *et al.*, 1995; Bramley, *et al.*, 1995). Kajian lalu juga menunjukkan dasar secara umum dikenal pasti sebagai kurang berpengaruh untuk memastikan pemaju melaksanakan pemajuan perumahan. Apabila berhadapan dengan sesuatu dasar yang tidak memihak kepada mereka, pemaju boleh memilih untuk menangguh, melambat atau menghentikan sama sekali sesuatu cadangan pemajuan (Smyth, 1984; Barlow, 1990; Bramley, 1993a; Monk, *et al.*, 1996). Sebagai tambahan, kajian lalu menunjukkan perlakuan pemaju amat dipengaruhi oleh persepsi pemaju terhadap keadaan pasaran dan strategi yang dipilih (Ball, 1983; Lambert, 1990; Baharoglu, 1996). Walau bagaimanapun tidak banyak maklumat yang diperoleh tentang perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah atau perumahan termampu. Kebanyakan kajian memberi tumpuan kepada persepsi atau sikap pemaju terhadap dasar perumahan kos rendah (Ikejiofor, 1997; Farthing, *et al.*, 1993) dan strategi yang dilakukan oleh pemaju untuk membina rumah kos rendah (Lakshmanan, *et al.*, 1977; Foo, 1992;

Ikejiofor, 1997). Masih kurang jelas sama ada dasar perumahan kos rendah berupaya memastikan pemaju membina rumah kos rendah.

### 1.3 PERUMAHAN & PEMAJU SWASTA DI MALAYSIA

Urbanisasi di Malaysia yang berlaku sejak awal abad ke-20 telah menyumbang kepada pelbagai masalah perumahan khususnya di bandar-bandar besar. Sungguhpun data perangkaan menunjukkan industri perumahan di Malaysia berkembang dengan baik secara relatifnya, namun agihan rumah-rumah yang dibina menurut kategori harga, masih tidak menggambarkan corak keperluan perumahan yang sebenar. Oleh itu, masalah perumahan di Malaysia adalah lebih kepada masalah akses perumahan oleh golongan berpendapatan rendah (Goh, 1997).

Satu daripada usaha yang dilaksanakan oleh pihak kerajaan bagi mengatasi masalah perumahan ialah membentuk dasar perumahan yang dapat dilihat melalui kenyataan dasar dalam Rancangan 5 Tahun Malaysia dan Rangka Rancangan Jangka Panjang 2. Dalam Rancangan Malaysia (RM) Pertama hingga RMKe-3, kerajaan didapati bertanggungjawab penuh menyediakan perumahan untuk golongan berpendapatan rendah. Persepsi kerajaan ketika itu ialah pendapatan golongan yang layak membeli rumah kos rendah adalah lemah dari segi ekonominya dan terlalu rendah bagi menggalakkan sektor swasta melibatkan diri dalam pembangunan perumahan bagi golongan ini (Kerajaan Malaysia, 1976). Persepsi ini kemudiannya berubah. Dalam RMKe-4 (1981-1985) penglibatan sektor swasta dalam pemajuan perumahan kos rendah diperkenalkan melalui syarat pembinaan sekurang-kurangnya 30 peratus rumah kos rendah dalam projek perumahan sektor swasta (Kerajaan Malaysia, 1981). Pendekatan ini amat berbeza dengan Rancangan-rancangan Malaysia terdahulu yang meletakkan tanggungjawab membina rumah kos rendah kepada sektor awam, sedangkan sektor swasta pula hanya terlibat dalam penyediaan rumah kos sederhana dan rumah kos tinggi. Perubahan ini disebabkan kerajaan mula menyedari akan keperluan dan kepentingan peranan sektor swasta dalam memastikan penawaran rumah kos rendah yang mencukupi di Malaysia (Ghani & Lee, 1997a). Berbekalkan kejayaan sektor

swasta yang menggalakkan dalam mencapai sasaran membina rumah kos rendah dalam RMKe-6, dalam RMKe-7 kerajaan terus meletakkan tanggungjawab membina rumah kos rendah di bahu sektor swasta, pada masa yang sama kerajaan berperanan dalam aspek-aspek perundangan, kawalan dan ekonomi bagi memastikan suasana pasaran yang menggalakkan penawaran perumahan (Kerajaan Malaysia, 1996).

Di sebalik perkembangan yang mengarah kepada penglibatan pemaju swasta dalam pembinaan rumah kos rendah, penyelidikan yang memberi tumpuan kepada pemaju di Malaysia masih terlalu kurang. Perkara ini ditekankan oleh Morshidi, *et al.* (1999: 6) iaitu *"Unlike the public sector low-cost housing, various aspects of the private sector housing production have not been widely investigated. There is a paucity of research in this area"* iaitu tidak seperti perumahan kos rendah sektor awam, pelbagai aspek pengeluaran perumahan sektor swasta belum diselidiki secara meluas. Amat sedikit yang diketahui tentang bidang ini. Kajian tentang pemaju di Malaysia dirintis oleh Johnstone (1980) yang menyelidik corak pemajuan perumahan pemaju swasta di Semenanjung Malaysia iaitu dari segi ciri-ciri pemilikan, lokasi pemajuan dan produk yang dihasilkan. Kajian beliau mendapati terdapat hubungan yang erat antara ciri-ciri dalaman pemaju iaitu saiz dan jenis firma dengan corak pemajuan dan agihan operasi pemaju. Kajian lanjutan oleh Johnstone tentang peranan pemaju swasta dalam industri perumahan di Semenanjung Malaysia mengukuhkan lagi penemuan kajian beliau terdahulu (*ibid*, 1984). Beliau mendapati corak pemajuan perumahan di Malaysia dikuasai oleh sebilangan kecil pemaju bersaiz besar dan akibatnya golongan berpendapatan rendah terpaksa bergantung kepada sektor tidak formal bagi memperoleh rumah.

Kajian Tan (1993) menganalisis saling hubungan antara pemaju dengan pegawai birokrasi negeri dan ahli politik dalam proses pemajuan di Malaysia. Beliau mendapati walaupun wujud konflik antara pihak-pihak tersebut, saling hubungan itu mewujudkan keadaan yang menjamin keuntungan yang tinggi kepada pemaju. Pemaju menggunakan kaedah jual-dahulu-kemudian-bina dan cenderung membina rumah kos tinggi dibandingkan dengan rumah kos rendah. Kajian

Suresh (1996) juga mendapati kecenderungan pemaju adalah terhadap rumah kos tinggi seperti kondominium, banglo dan rumah teres dua tingkat kerana keuntungan tinggi yang diperoleh.

Seterusnya, kajian Ghani & Lee (1997a) tentang peranan dan penglibatan pemaju swasta dalam pemajuan rumah kos rendah. Mereka menyelidik kos pemajuan yang ditanggung oleh pemaju apabila membina rumah kos rendah. Mereka mendapati kos pemajuan adalah lebih tinggi daripada harga jualan yang dibenarkan oleh kerajaan pada ketika itu (iaitu RM25 000), bagi semua jenis rumah kos rendah yang dibina oleh pemaju. Mereka juga mendapati pelaksanaan dasar perumahan kos rendah ini secara relatifnya berbeza antara negeri-negeri dan kerajaan tempatan; contohnya dari segi had minimum bagi pengenaan syarat 30 peratus perumahan kos rendah.

Kajian lain yang tidak kurang pentingnya ialah kajian Morshidi, *et al.* (1999) yang menyelidik sistem penyampaian perumahan kos rendah di bandar-bandar utama Semenanjung Malaysia. Mereka menganalisis dengan lebih lanjut kos yang ditanggung oleh pemaju apabila membina rumah kos rendah. Mereka mendapati harga tanah merupakan kos yang paling tinggi dan memberi cabaran utama kepada pemaju. Mereka akhirnya mencadangkan di sebalik tanggungjawab membina rumah kos rendah yang diberi kepada pemaju swasta, campur tangan pihak kerajaan dalam pasaran perumahan adalah perlu.

Berasaskan kajian-kajian di atas, masih kurang jelas tentang kesan dasar perumahan kos rendah terhadap perlakuan pemaju. Kajian lalu mendapati pelaksanaan dasar perumahan kos rendah di Malaysia adalah berbeza-beza (Ghani & Lee, 1997a) dan pemaju menghadapi kerugian apabila membina rumah kos rendah (*ibid*; Suresh, 1996; Morshidi, *et al.*, 1999). Walau bagaimanapun perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah adalah masih kurang jelas. Bagaimanakah perlakuan pemaju swasta terhadap dasar perumahan kos rendah? Adakah dasar tersebut berupaya memastikan pemaju membina rumah kos rendah?



## 1.4 TUJUAN PENYELIDIKAN

Daripada perbincangan di atas didapati dasar perumahan kos rendah yang memberi tanggungjawab membina rumah kos rendah yang lebih besar kepada pemaju swasta merupakan satu daripada usaha kerajaan mengatasi masalah perumahan di Malaysia. Dasar ini yang menghendaki pemaju swasta membina sekurang-kurangnya 30 peratus rumah kos rendah menimbulkan keperluan menyelidiki hubungan antara perlakuan pemaju dengan dasar tersebut. Bagaimanakah perlakuan pemaju terhadap dasar perumahan kos rendah? Adakah dasar tersebut berupaya memastikan pemaju membina rumah kos rendah?

Untuk menyelidik perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah, penyelidikan ini mengambil pendekatan perlakuan yang memberi tumpuan kepada pemaju sebagai aktor utama dalam proses pemajuan. Untuk menyelidik perlakuan pemaju swasta, Monk, *et al.*, (1991:21) mencadangkan “... *attention should be concentrated on their motives and on such other ‘internal’ characteristics. Then certain ‘key’ decisions are looked at – usually investment decisions – and examined in terms of the ways in which these decisions stem from changes in the external environment to the organisation*” atau tumpuan perlu diberi kepada motif dan ciri-ciri dalaman lain dan dengan meneliti sejauhmana keputusan utama pemaju dipengaruhi oleh perubahan persekitaran luaran organisasi tersebut. Berasaskan cadangan tersebut, penyelidikan ini memberi tumpuan kepada ciri-ciri dalaman dan motif pemaju serta bentuk perlakuan pemaju iaitu perlakuan membeli, memegang dan memajukan tanah apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah. Pada masa yang sama, penyelidikan ini mengiktiraf kesan dasar dan kesan pelaksanaan dasar terhadap perlakuan pemaju. Bagi membentuk latar belakang yang menyokong penyelidikan ini, pengetahuan tentang dasar perumahan kos rendah dan pelaksanaan dasar tersebut di negeri-negeri yang dikaji adalah perlu. Oleh itu melalui pendekatan pelaksanaan dasar, suatu analisis ringkas tentang dasar dan pelaksanaan dasar perumahan kos rendah juga dilaksanakan.

Ringkasnya, penyelidikan ini merupakan satu daripada segelintir penyelidikan yang mengkaji kesan dasar ke atas pemaju swasta. Diharapkan bahawa penyelidikan ini akan memberi sumbangan pengetahuan dan pemahaman tentang pemaju swasta dalam pemajuan perumahan dan kesan aktiviti pemaju swasta dalam mencorakkan pemajuan perumahan di negara sedang membangun, khususnya Malaysia. Semoga penemuan penyelidikan ini tidak sahaja berguna kepada para pembuat dasar tetapi juga pihak-pihak yang terlibat dalam pemajuan perumahan di Malaysia.

### 1.5 TUMPUAN PENYELIDIKAN

Untuk mencapai tujuan penyelidikan yang dinyatakan di atas, penyelidikan ini bermula dengan memperkenalkan konsep dan masalah perumahan, usaha-usaha yang dilakukan oleh negara-negara sedang membangun bagi mengatasi masalah tersebut iaitu melalui pelaksanaan dasar perumahan dan kecenderungan yang mengarah kepada penglibatan lebih aktif pemaju swasta dalam membina rumah kos rendah.

Tumpuan utama penyelidikan ialah menganalisis perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah. Untuk tujuan ini, model perlakuan dimanfaatkan bagi meneliti bentuk-bentuk perlakuan pemaju iaitu perlakuan membeli, memegang dan memajukan tanah, apabila melaksanakan keputusan utama mereka (iaitu keputusan pelaburan). Oleh kerana maklumat yang dikumpulkan melibatkan perkara sensitif iaitu strategi firma swasta dan pelaksanaan serta penguatkuasaan dasar oleh pihak berkuasa, maka penyelidikan ini memilih pendekatan kualitatif bagi kaedah pengumpulan dan analisis data. Responden dipilih dengan menggunakan kaedah pensampelan secara sengaja berasaskan kepada senarai pemaju swasta yang diberi lesen oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan. Data-data dikumpulkan dengan menggunakan temubual kualitatif supaya kajian secara mendalam dapat dilaksanakan ke atas bilangan responden yang kecil. Selain daripada pemaju swasta, pegawai yang terlibat dalam penggubalan, pelaksanaan dan pemantauan dasar di peringkat kerajaan pusat, pihak berkuasa

negeri dan tempatan, serta persatuan pemaju swasta juga ditemubual. Data-data sekunder juga dikumpulkan untuk menyokong hujah. Data-data temubual ini kemudiannya dianalisis dengan menggunakan kaedah suntingan.

Akhir sekali dibincangkan implikasi penemuan penyelidikan ke atas corak pemajuan perumahan pemaju swasta dan dasar perumahan negara. Cadangan untuk membaiki keadaan dan penyelidikan lanjut dalam bidang ini juga dikemukakan.

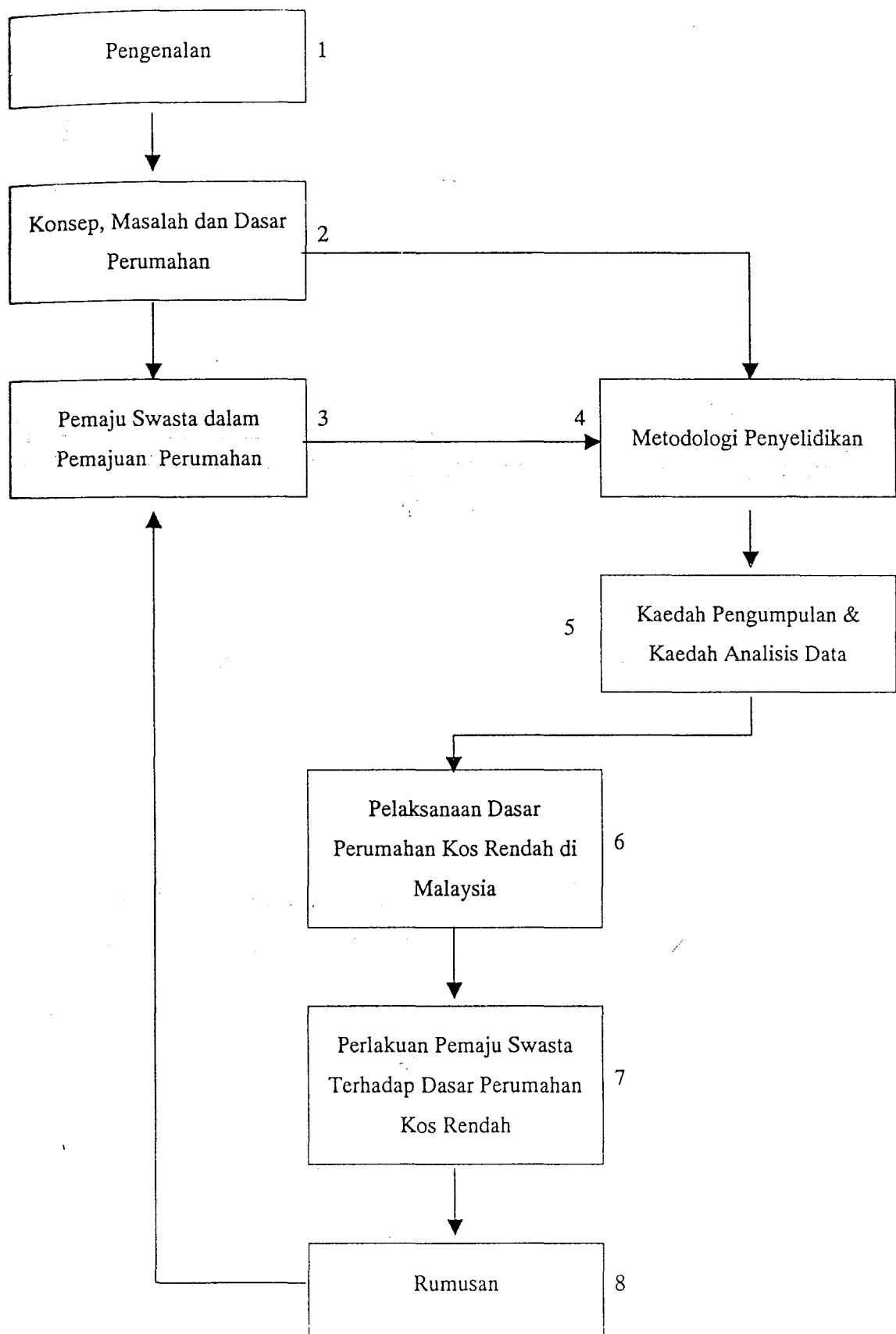
## 1.6 ORGANISASI PENYELIDIKAN

Penyelidikan ini mengandungi 8 bab dan organisasi setiap bab ditunjukkan dalam Carta Alir 1.1: Organisasi Penyelidikan. Bab 1, 2 dan 3 merupakan rangka kerja teori penyelidikan. Bab 1 (bab pengenalan) menggariskan masalah, tujuan dan tumpuan penyelidikan. Bab 2 menjelaskan konsep dan masalah perumahan serta perkembangan dasar perumahan. Bab 3 memberi tumpuan kepada pemaju swasta dalam pemajuan perumahan, sekali gus membentuk rangka kerja konsep penyelidikan ini. Pertama, sorotan dibuat ke atas perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah atau dasar perumahan termampu. Kedua, sorotan dibuat ke atas bentuk-bentuk perlakuan umum pemaju swasta apabila berhadapan dengan sesuatu dasar dan keadaan pasaran.

Bab 4 dan bab 5 merupakan asas penyelidikan iaitu menjelaskan metodologi penyelidikan. Bab 4 membincangkan proses, persoalan, hipotesis dan pendekatan yang diambil dalam penyelidikan ini. Bab 5 memberi tumpuan kepada kaedah pengumpulan data dan kaedah analisis data yang digunakan.

Bab 6 membentuk gambaran tentang pelaksanaan dasar perumahan kos rendah yang mempengaruhi pemaju.

Carta Alir 1.1 : Organisasi Penyelidikan



Nota: Nombor merujuk bab

Bab 7 merupakan tumpuan utama penyelidikan ini iaitu menganalisis perlakuan pemaju apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah. Pertama, menganalisis ciri-ciri, jenis firma dan objektif responden pemaju. Kedua, memberi tumpuan kepada perlakuan pemaju terhadap dasar perumahan kos rendah. Sikap pemaju terhadap dasar, perlakuan membeli, memegang dan memajukan tanah serta perundingan dengan pihak berkuasa juga diselidiki.

Akhir sekali, bab 8 merumuskan perbincangan dan penemuan penyelidikan ini. Seterusnya bab ini meneliti implikasi penemuan penyelidikan ke atas corak pemajuan perumahan di Malaysia dan dasar perumahan kos rendah. Cadangan membaiki keadaan pemajuan perumahan kos rendah di Malaysia dan penyelidikan lanjut juga dikemukakan.

## 1.7 RUMUSAN

Bab ini memperkenalkan isu-isu yang mendorong kepada penyelidikan ini. Pertama, membincangkan masalah perumahan golongan berpendapatan rendah dan perubahan yang membawa kepada penglibatan pemaju swasta dalam memajukan perumahan kos rendah. Kemudian, membincangkan secara ringkas masalah perumahan di Malaysia dan strategi yang diambil oleh kerajaan untuk mengatasi masalah tersebut iaitu melalui penglibatan aktif pemaju dalam membina rumah kos rendah.

Berasaskan latar belakang ini, tujuan penyelidikan ialah menganalisis perlakuan pemaju swasta apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah yang menghendaki pemaju membina sekurang-kurangnya 30 peratus rumah kos rendah dalam projek pemajuan perumahan mereka. Dua persoalan utama dikemukakan iaitu bagaimanakah perlakuan pemaju swasta apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah dan adakah dasar tersebut berupaya memastikan pemaju membina rumah kos rendah?

Bagi mencapai tujuan di atas, tumpuan penyelidikan ialah menganalisis perlakuan pemaju dalam melaksanakan keputusan pelaburan mereka iaitu membeli, memegang dan memajukan

tanah apabila berhadapan dengan dasar perumahan kos rendah semasa pasaran berkeadaan baik dan meleset. Penyelidikan ini memanfaatkan model perlakuan dan menggunakan pendekatan kualitatif bagi kaedah mengumpul dan menganalisis data. Pensampelan secara sengaja digunakan untuk memilih responden pemaju swasta. Data-data dikumpulkan dengan menggunakan temubual kualitatif agar kajian secara mendalam dapat dilaksanakan ke atas bilangan responden yang kecil. Data temubual ini kemudiannya dianalisis dengan menggunakan kaedah suntingan.

Akhir sekali, bab ini menggariskan organisasi penyelidikan bagi menunjukkan hubungan antara bab dan bagi membantu pembaca menuruti secara teratur perbahasan dalam penyelidikan ini .

## BAB 2

### KONSEP, MASALAH & DASAR PERUMAHAN

#### 2.1 PENGENALAN

Bab 2 merupakan sebahagian daripada rangka kerja teori yang membentuk asas kefahaman penyelidikan ini. Bab ini mengemukakan satu daripada entiti penting yang berkait dengan penyelidikan ini iaitu dasar perumahan. Bab ini dimulakan dengan membincangkan definisi, konsep dan peranan perumahan. Kemudian, dibincangkan isu-isu di sekitar masalah perumahan, dengan memberi tumpuan kepada faktor urbanisasi sebagai punca utama yang berkaitan rapat dengan masalah perumahan yang dialami oleh kebanyakan negara di dunia, khususnya negara sedang membangun. Seterusnya, dibincangkan peranan dasar bagi membentuk pasaran perumahan yang sihat dan berkelangsungan. Di akhir bab ini, dibincangkan perkembangan dan perubahan yang berlaku dalam dasar perumahan yang memberi penekanan yang lebih terhadap sektor swasta dalam membina rumah bagi golongan berpendapatan rendah dan sebab-sebab yang mendorong kepada kecenderungan tersebut.

Ringkasnya, bab ini cuba membentuk pemahaman tentang rangka teori yang menjadi asas penyelidikan ini. Perbincangan tentang konsep dan masalah perumahan adalah amat penting untuk membentuk kefahaman tentang asas campur tangan kerajaan melalui dasar perumahan bagi menangani masalah perumahan. Perbincangan tentang perkembangan dan perubahan dasar perumahan pula, membuka ruang perbincangan tentang trend dasar perumahan yang mengarah kepada penglibatan yang lebih oleh sektor swasta dalam pemajuan perumahan. Ringkasnya, rangka kerja teori yang diuraikan menjelaskan asas kefahaman tentang dasar perumahan

golongan berpendapatan rendah yang memberi tumpuan kepada peranan yang lebih besar oleh pemaju swasta dalam menyediakan rumah untuk golongan tersebut.

## 2.2 DEFINISI & KONSEP PERUMAHAN

Perumahan mempunyai pelbagai skop definisi yang luas. Definisi yang paling asas, perumahan diertikan sebagai tempat berlindung. Secara umum, terdapat pelbagai definisi perumahan, menurut pendekatan dan perspektif yang berbeza. Turner (1976) berpendapat perumahan bukan sekadar tempat berlindung. Menurut Turner perumahan adalah satu proses dan aktiviti. Beliau menegaskan perumahan perlu dilihat sebagai suatu aktiviti yang melibatkan setiap individu dan sebahagian daripada masa dan tabungan mereka; perumahan juga sebahagian daripada industri dan pengguna kepada sebahagian besar tanah-tanah bandar. Oleh itu Turner (1980:203) berpendapat perumahan boleh dijadikan sebagai instrumen dan alat perubahan. Berkaitan dengan perumahan sebagai alat perubahan, Parid Wardi (1997: 830) mengemukakan idea bahawa perumahan adalah suatu proses dan menekankan tentang faedah perumahan kepada manusia. Menurut beliau, untuk memperoleh rumah, ia melibatkan perancangan dan proses peluasan atau penambahan yang tiada hentinya.

Bourne (1981) mengenal pasti sekurang-kurangnya 5 definisi perumahan yang diutarakan oleh penulis terdahulu, iaitu:

- i). Perumahan sebagai satu struktur fizikal yang menyediakan perlindungan kepada penghuninya tetapi menggunakan tanah dan memerlukan kemudahan fizikal lain seperti air, pembentungan dan kemudahan sosial kepada isi rumahnya.
- ii). Perumahan sebagai komoditi, barangan penggunaan yang tahan lama, yang ditukar milik di pasaran dan juga sebagai barangan pelaburan yang memberi pulangan kepada pemiliknya.



- iii). Perumahan sebagai barangan sosial yang merupakan satu daripada elemen yang berfungsi membentuk hubungan atau jaringan sosial.
- iv). Perumahan sebagai pakej perkhidmatan dengan melibatkan penggunaan perkhidmatan kejuruan, laluan ke tempat kerja dan kemudahan awam, dan kejuruan.
- v). Perumahan sebagai sektor ekonomi, satu komponen modal tetap yang dijadikan alat untuk memperoleh kekayaan dan mengawal pertumbuhan ekonomi.

Marcussen (1990) menjelaskan dengan lebih lanjut makna perumahan bukan sekadar perumahan atau tempat berlindung. Menurut beliau walaupun perumahan berfungsi sebagai tempat untuk berlindung, ia juga mengandungi konsep keselamatan, kasih sayang, keamanan dan kebebasan. Marcussen berpendapat perumahan mestilah berfungsi sebagai ruang kehidupan untuk anak-anak, suami isteri dan golongan tua. Oleh itu perumahan yang selesa menyumbang kepada kesihatan dan kesejahteraan hidup, keyakinan dan keselamatan. Sehubungan dengan itu beliau berpendapat cara perumahan disediakan dan bertukar milik akan memberi kesan terhadap matlamat pembangunan seperti agihan kekayaan dan pembasmian kemiskinan. Lokasi dan pembinaan perumahan pula boleh mempengaruhi usaha-usaha memelihara alam sekitar.

Kemeny (1992) pula mendefinisikan perumahan sebagai merangkumi isu-isu perumahan di lokasi dan persekitaran sosial ia berada. Menurut Kemeny perumahan mestilah mengandungi kemudahan dan perkhidmatan yang mempengaruhi tapak rumah tersebut didirikan seperti air, pembentungan, perparitan, saliran, jalan raya, isu-isu pemilikan dan aspek-aspek utama dalam susun atur kehidupan manusia. Johal (1997:1) merumuskan konsep ini sebagai 'tempat perlindungan (secara fizikal) beserta perkhidmatan dan infrastruktur, termasuk input-input seperti tanah, kewangan dan sebagainya yang diperlukan untuk membina dan menyenggara perumahan tersebut'.

Definisi dan konsep perumahan yang dikemukakan di atas, mencadangkan bahawa perumahan membawa erti yang lebih luas daripada definisi sempit sebagaimana yang ditanggap umum iaitu perumahan sebagai tempat tinggal manusia. Dalam konteks penyelidikan ini, penyelidik menyetujui bahawa selain daripada sebuah struktur fizikal, *perumahan* mempunyai makna yang lebih luas dalam kehidupan manusia. Oleh itu perumahan tidak boleh dilihat sebagai sebuah tempat tinggal atau barangan ekonomi biasa sahaja, malah mempunyai kepentingan tertentu dalam kehidupan.

### 2.3 PERANAN PERUMAHAN

Perbincangan yang lalu menunjukkan perumahan perlu dilihat dalam konteks yang lebih luas dan bukan sekadar suatu barangan ekonomi atau suatu struktur fizikal biasa. Perumahan juga memainkan peranan penting dalam pembangunan sesebuah negara sama ada dari segi ekonomi ataupun dalam kehidupan individu, iaitu:

Pertama, perumahan merupakan penyumbang penting kepada ekonomi negara sedang membangun. Menurut World Bank (1993: 2), pelaburan perumahan merangkumi antara 2 peratus hingga 8 peratus daripada keluaran negara kasar (KNK) dan menyumbang antara 10 peratus hingga 30 peratus pembentukan modal kasar di negara-negara sedang membangun. Dari segi aliran perkhidmatan, perumahan menyumbang antara 5 peratus hingga 10 peratus daripada KNK. Malah jika digabungkan antara pelaburan perumahan dan perkhidmatan perumahan, sumbangan sektor perumahan ialah antara 7 peratus hingga 18 peratus daripada KNK (ibid).

Kedua, pembinaan perumahan mempunyai kesan berganda ke atas pengeluaran, buruh dan pendapatan, oleh itu perumahan boleh menggalakkan pertumbuhan ekonomi. Menurut Ramachandran (1980), teknik pembinaan yang memanfaatkan bahan binaan, perkhidmatan binaan, sumber tenaga dan buruh tempatan digunakan, ia boleh meningkatkan output dan

pendapatan bagi industri-industri ini dan secara tidak langsung, meningkatkan ekonomi secara keseluruhannya. Kajian Jabatan Perancangan di Colombia mendapati kesan pelaburan dalam pembinaan perumahan menjana 2 kali ganda pendapatan dalam keseluruhan ekonomi (ibid: 545). Di negara-negara yang menghadapi masalah penggunaan sumber-sumber buruh, bahan dan kewangan tidak penuh, kajian World Bank (1975) mendapati perumahan berupaya memproduktifkan sumber-sumber tersebut pada kos yang minimum.

Ketiga, perumahan berupaya mewujudkan peluang pekerjaan, termasuk kepada buruh-buruh tidak mahir. Di Colombia, pembinaan perumahan dapat mewujudkan lebih banyak peluang pekerjaan dibandingkan dengan sektor pembuatan bagi setiap ringgit pelaburan yang dibelanjakan (Ramachandran, 1980). Kajian Lewis (1973) tentang kesan pelaburan dalam 31 buah sektor ekonomi yang berbeza ke atas pendapatan penduduk berpendapatan rendah di Lima, Peru, juga mendapati secara keseluruhan sektor pembinaan perumahan satu per sepuluh bagi setiap ringgit pelaburan. Abrams (1964) mendapati perumahan telah mewujudkan peluang pekerjaan kepada para penghijrah dari luar bandar. Ramachandran (1980) menjelaskan lagi hakikat ini iaitu jika teknik pembinaan dan bahan yang sesuai digunakan, kebanyakan pekerja tidak perlu mempunyai kemahiran yang tinggi. Oleh itu industri pembinaan perumahan berupaya mengambil dan melatih buruh tidak mahir, terutamanya dalam projek pembinaan rumah kos rendah dan projek-projek sektor awam, sekali gus memberi peluang kepada golongan ini memperoleh kemahiran dan menyara kehidupan mereka.

Keempat, perumahan berupaya menambah pendapatan dan menggalakkan pelaburan individu. Pemerhatian Gilbert (1992) mendapati perumahan digunakan untuk mewujudkan pendapatan dalam bentuk sewa dan ia juga boleh digunakan untuk aktiviti komersial dan pembuatan. Dalam kajian tentang penempatan tidak formal di Port-au-Prince, Fass (1977) mendapati rumah digunakan secara ekstensif untuk kerja-kerja pembuatan, penyimpanan dan penjualan barangan, sehingga beliau mencadangkan rumah patut dianggap sebagai satu

bentuk infrastruktur yang produktif. Malah dengan sedikit modal, satu ruang dalam sebuah bilik boleh dijadikan ruang kedai dan memberi pendapatan tambahan kepada isi rumah (Tipple, 1993). Selanjutnya Raj & Mitra (1990) membahagikan aktiviti ekonomi yang dijalankan di rumah ke dalam 3 kumpulan iaitu aktiviti yang memerlukan sedikit kemahiran atau sumber (mengait dan kedai runcit), aktiviti yang memerlukan kemahiran dan sumber secara sederhana (kerja membaiki basikal, menjahit, kerja kayu/besi/kulit yang mudah) dan aktiviti yang memerlukan kemahiran dan sumber yang tinggi (klinik kesihatan dan klinik gigi). Fass (1980) juga berpendapat kebanyakan wanita golongan berpendapatan rendah lebih cenderung memilih pekerjaan yang tidak memisahkan mereka daripada rumah kerana tanggungjawab menjaga anak dan melindungi harta daripada pencuri. Kajian Kumar (1996) pula mendapati pelaburan isi rumah dalam perumahan berjaya mengumpul dan mengembangkan penggunaan semula modal.

Perbincangan dalam bahagian ini menunjukkan perumahan merupakan penyumbang penting dalam pembangunan ekonomi dan kehidupan golongan berpendapatan rendah di negara-negara sedang membangun. Perumahan mempunyai hubungan berganda dalam ekonomi yang membawa kepada produktiviti yang lebih tinggi dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada seperti tenaga buruh, bahan dan kewangan, dan dengan itu mewujudkan peluang pekerjaan serta meningkatkan produktiviti golongan berpendapatan rendah. Oleh itu perumahan berpotensi sebagai alat dalam pembangunan makroekonomi dan alat bagi membasmi kemiskinan.

## **2.4 URBANISASI & MASALAH PERUMAHAN**

### **2.4.1 Urbanisasi di Negara Sedang Membangun**

Di sebalik peranan penting perumahan seperti yang dihuraikan di bahagian 2.3, sebahagian besar penduduk dunia khususnya di negara sedang membangun masih mengalami masalah

perumahan yang tidak mencukupi dan tidak sesuai (Patton, 1988). Punca utama yang menyumbang kepada masalah perumahan ialah proses urbanisasi yang semakin dominan di kebanyakan negara di dunia, khususnya di negara-negara sedang membangun, selepas tamat Perang Dunia Kedua (CERFE & UNCHS, 1995). Pada tahun 1950, hanya terdapat 2 buah bandaraya mega sahaja di dunia yang mempunyai penduduk lebih daripada 10 juta orang iaitu New York dan London (UNCHS, 1999 : 2). Walau bagaimanapun, antara tempoh 1950 hingga 1980-an, iaitu apabila kebanyakan negara dunia ketiga mencapai kemerdekaan, proses urbanisasi berlaku dengan begitu pesat, sehingga pada tahun 1994 bilangan bandar yang mempunyai penduduk berjumlah lebih daripada 10 juta orang telah meningkat dengan begitu mendadak iaitu kepada 14 buah bandaraya mega. 9 daripada bandaraya mega tersebut terletak di Asia dan 3 lagi di Amerika Selatan; selain New York dan London. Menjelang tahun 2015, Bank Dunia mengunjurkan terdapat 27 buah bandaraya mega, 17 buah daripadanya dari Asia dan 6 buah lagi dari Amerika Selatan (ibid).

Kepesatan proses urbanisasi di negara sedang membangun boleh dilihat melalui peningkatan kadar urbanisasi selepas tahun 1960. Kajian Okpala (1992: 9) mendapati kadar urbanisasi di negara sedang membangun bagi tempoh 1960 hingga 1980 adalah 8 peratus hingga 10 peratus setahun. Pada tahun 1990-an, kadar ini menurun sedikit iaitu pada purata 5 peratus setahun. Menurut beliau, kecuali di negara Amerika Selatan (iaitu 60 peratus daripada penduduknya tinggal di bandar), di negara sedang membangun yang lain iaitu di Afrika dan Asia, nisbah penduduk bandar adalah masih kurang daripada 40 peratus. Beliau berpendapat proses urbanisasi akan terus rancak di kedua-dua benua Afrika dan Asia pada abad 21 ini.

Akibat daripada proses urbanisasi, nisbah penduduk dunia di kawasan bandar telah meningkat dengan pesatnya, sama ada faktor penghijrahan ataupun pertambahan kelahiran biasa. Data daripada Bangsa-bangsa Bersatu menunjukkan pada tahun 1950 hanya 29 peratus (hampir 734 juta) penduduk dunia tinggal di bandar. Pada tahun 1990, peratusan

penduduk dunia yang tinggal di bandar-bandar telah meningkat kepada 45 peratus (2500 juta). Pada dekad pertama alaf 2000, peratusan ini dijangka meningkat kepada 60 peratus penduduk dunia yang tinggal di bandar (UNCHS, 1996b : 2-3).

Pertambahan penduduk bandar yang begitu pesat, seperti yang digambarkan di atas, adalah tertumpu di negara-negara sedang membangun; iaitu di Amerika Selatan, Afrika dan Asia. Penduduk negara sedang membangun bertambah dua kali ganda iaitu daripada 1.89 bilion orang (1955) kepada 4.1 bilion orang (1990) (Stren & Yeung, 1993 : 2). Pada tahun 1990 hampir 40 peratus daripada penduduk negara sedang membangun tinggal di bandar. Jumlah ini merupakan 60.7 peratus daripada seluruh jumlah penduduk bandar di dunia, iaitu peningkatan agregat seramai 1.07 bilion orang penduduk bandar di negara sedang membangun untuk tempoh 40 tahun (ibid). Menurut World Bank (1992 : 4) pula, kadar pertambahan penduduk di negara sedang membangun telah meningkat daripada 3.7 peratus setahun (1965-1980) kepada 6.6 peratus setahun (1980 – 1990). Walau bagaimanapun, peratusan pertambahan penduduk di Amerika Selatan telah menurun iaitu daripada 3.9 peratus setahun (1965 – 1980) kepada 3.0 peratus setahun (1980 – 1990). Namun di Afrika Utara, penduduk bandar terus meningkat dengan pesat iaitu daripada 5.8 peratus setahun (1965 – 1980) kepada 5.9 peratus setahun (1980 – 1990). Sedangkan di Asia Tenggara, kadar pertambahan penduduk tidak berubah iaitu tetap pada kadar 3.9 peratus setahun untuk kedua-dua tempoh tersebut. Yang lebih membimbangkan ialah kadar pertambahan penduduk di China yang meningkat daripada 2.3 peratus setahun (1965 – 1980) kepada 13.5 peratus setahun (1980 - 1990) (Gilbert, 1993:722). Menjelang alaf 2000, hampir 50 peratus daripada jumlah penduduk negara sedang membangun akan menetap dan bekerja di bandar-bandar (Johal, 1997 : 5). Dalam tempoh 2000 hingga 2025, hampir 2 bilion penduduk negara sedang membangun dijangka akan tinggal di bandar-bandar (OECD, 1997 : 2).

Fenomena urbanisasi di negara sedang membangun berbeza dengan yang dialami oleh negara maju suatu ketika dahulu. Di negara maju, proses urbanisasi diikuti dengan pertumbuhan peluang pekerjaan akibat daripada revolusi perindustrian. Perkara ini tidak

berlaku di negara sedang membangun. Terdapat sekurang-kurangnya 3 perbezaan antara urbanisasi yang berlaku di negara maju suatu ketika dahulu dengan urbanisasi yang berlaku di negara sedang membangun sejak 40 tahun kebelakangan ini (Llewelyn-Davies, 1978: 97). Pertama, kadar pertumbuhan bandar di negara maju hanyalah 0.5 peratus setahun, dibandingkan dengan 3 peratus setahun di kebanyakan negara sedang membangun. Kedua, jumlah penduduk yang berhijrah ke bandar-bandar di negara maju hanya beberapa ribu penduduk setahun, dibandingkan dengan ratusan ribu penduduk yang berhijrah ke bandar di negara sedang membangun. Ketiga, kadar pekerjaan di bandar-bandar negara maju meningkat pada kadar yang hampir sama dengan kadar kemasukan penduduk ke bandar. Fasa pertama revolusi perindustrian di Eropah adalah berasaskan lebih buruh di bandar. Oleh itu pertambahan penduduk di bandar mewujudkan perubahan sosial yang membawa kepada pertambahan dalam pekerjaan. Keadaan ini tidak berlaku di negara sedang membangun. Alden (1996) juga merumuskan bahawa urbanisasi yang berlaku di negara maju diikuti dengan revolusi perindustrian. Sebaliknya, kebanyakan proses urbanisasi di negara sedang membangun tidak diikuti dengan revolusi perindustrian. Keadaan ini yang membawa kepada masalah kekurangan pekerjaan dan kemiskinan di bandar.

Kajian Misra & Bhooshan (1978) di enam buah negara di Asia menunjukkan bahawa urbanisasi di Asia, kecuali di Jepun dan Singapura, berlaku di tengah-tengah kemiskinan desa, akibat daripada budaya industri-bandar yang diimport daripada luar, yang tidak berasaskan pertanian di desa dan kebanyakannya bersifat parasit. Kajian Misra & Nguyen (1983) yang memeta corak pertumbuhan bandar, merumuskan bahawa faktor perindustrian bukanlah punca utama proses urbanisasi di negara sedang membangun. Ghani (2000) mendapati urbanisasi di negara sedang membangun dicirikan oleh penumpuan yang tinggi terhadap sebilangan kecil bandar tertentu, pertumbuhan bandar yang pesat dan *urbanisasi-melampau*. Ciri-ciri tersebut dapat dilihat melalui pertumbuhan pesat bandar tanpa diikuti dengan pertumbuhan ekonomi bandar. Akibatnya, bandar-bandar utama di negara sedang membangun menghadapi banyak masalah yang berkait dengan urbanisasi seperti

pengangguran, kemiskinan, persetingganan dan kekurangan pembangunan pelbagai industri.

Ringkasnya, proses urbanisasi di negara sedang membangun bermula selepas Perang Dunia Kedua, semakin meningkat selepas tahun 1960-an dan akan terus rancak terutamanya di Afrika dan Asia, pada abad 21 ini. Proses urbanisasi di negara sedang membangun berbeza daripada yang dialami oleh negara maju. Urbanisasi di negara sedang membangun dicirikan oleh penghijrahan besar-besaran penduduk luar bandar, penumpuan yang tinggi terhadap sebilangan kecil bandar tertentu, pertumbuhan bandar yang pesat, *urbanisasi-melampau* dan tidak diikuti dengan pertumbuhan perindustrian atau penambahan peluang pekerjaan.

Bahagian seterusnya membincangkan kesan proses urbanisasi yang menimbulkan masalah perumahan di negara sedang membangun.

#### 2.4. 2 Masalah Perumahan di Negara Sedang Membangun

Perbincangan bahagian 2.4.1 mendapati kesan daripada proses urbanisasi yang pesat, telah meningkatkan jumlah penduduk di bandar-bandar utama negara sedang membangun. Peningkatan jumlah penduduk di bandar-bandar, walau bagaimanapun tidak diikuti dengan peningkatan peluang pekerjaan. Keadaan ini meruncingkan masalah perumahan di negara-negara tersebut. Mabogunje (1983) telah mengenal pasti 3 masalah perumahan di bandar-bandar negara sedang membangun, akibat daripada proses urbanisasi yang berlaku beberapa dekad sejak tamatnya Perang Dunia Kedua iaitu kekurangan perumahan, perumahan sesak dan peningkatan secara mendadak perumahan setinggian dan kawasan meleset.

Fenomena kekurangan perumahan didapati berlaku di kebanyakan negara sedang membangun sama ada di Amerika Selatan, Afrika atau Asia. Kajian tentang kesan urbanisasi di bandar-bandar Jakarta, Karachi, Kaherah dan Dhaka mendapati (kecuali bandar Kaherah), urbanisasi telah meningkatkan kos perumahan dan infrastruktur di bandar